

Zeitschrift: Bulletin de la SHAG : revue annuelle de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève

Herausgeber: Société d'histoire et d'archéologie de Genève

Band: 19 (1988-1989)

Heft: 2

Artikel: Genève et ses trois conseillers fédéraux

Autor: Walter, François

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1002550>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 14.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

GENÈVE ET SES TROIS CONSEILLERS FÉDÉRAUX

par François WALTER

La Suisse romande a toujours été représentée à Berne. Par un conseiller fédéral dès les débuts de l'Etat fédératif en 1848, puis par deux dès 1864 (cette double représentation romande ayant d'ailleurs été inaugurée par un Genevois). Depuis lors, il y a pratiquement toujours eu deux Romands à Berne, sauf durant les années 1875-1881, 1914-1917 et 1934-1944, ce qui fait tout de même une vingtaine d'années avec un seul sage francophone. Petite compensation entre 1959-1961, lorsque trois ministres d'en deçà de la Sarine siègent simultanément: le Fribourgeois Jean Bourgknecht, le Neuchâtelois Max Petitpierre et le Vaudois Paul Chaudet.

Disons d'emblée qu'une double représentation à Berne est équitable dans la mesure où la Suisse romande constitue en gros 21-23% de la population suisse ce qui lui donne théoriquement droit à 1,5 conseillers fédéraux sur 7. Deux places assurées à l'exécutif fédéral pour cinq cantons romands (six depuis l'accession du Jura à la souveraineté). Mais comment s'est opérée la répartition des sièges? Depuis un siècle et demi, voilà une épineuse et laborieuse tentative de résoudre ce qui s'apparente à la quadrature du cercle.

I. Genève est-il un canton sous-représenté à Berne, comparative-ment aux autres cantons romands?

De 1848 à nos jours, les Vaudois ont eu quatorze conseillers fédéraux, les Neuchâtelois huit, Genève trois, Fribourg et le Valais chacun deux. Disparités frappantes qu'il faut toutefois pondérer, cela s'impose d'évidence, par la taille des cantons et par la durée des mandats des

vingt-neuf sages suisses-romands. A défaut d'indice composite jugeant l'importance relative de nos cantons — comment mesurer équitablement dans le temps long la puissance économique — contentons-nous d'un indice de représentativité qui tient compte de la population moyenne et des années de présence effective au Palais. C'est un indice un peu différent de ceux que l'on a déjà publiés et utilisés à Genève ou ailleurs¹, plus nuancé parce qu'il analyse une réalité romande sans laquelle le débat n'a que peu de sens et qu'il intègre le temps en distinguant plusieurs périodes.

Indice de représentativité au Palais fédéral: L'indice 1 exprime une représentation égalitaire et proportionnelle au poids démographique respectif des cantons; de 0 à 0,9, l'indice indique une sous-représentation; au-dessus de 1, une sur-représentation.

	1848-1910	1910-1950	1950-1990	1848-1990
Fribourg	0	1,4	0,3	0,5
Genève	0,9	0,1	0	0,3
Neuchâtel	1,9	2	3,8	2,7
Valais	0	0	1,3	0,4
Vaud	1,2	1,4	1,2	1,2

Trois constats s'imposent à la lecture de ce tableau. Premièrement, le canton de Vaud est le seul canton romand qui ait eu une représentation équitable, légèrement surévaluée, en vertu d'une règle tacite qui veut que les grands cantons soient continuellement présents à l'exécutif fédéral. La Constitution fédérale ne prescrit rien à ce sujet et se borne à préciser qu'il ne peut pas y avoir plus d'un membre du directoire fédéral simultanément d'un même canton. Par ailleurs, la règle du siège permanent a subi des revers. Ainsi, très récemment, l'éviction de Zurich au départ de Madame Kopp. Rien ne dit que le siège vaudois doive durer à perpétuité; il est certainement beaucoup moins justifié aujourd'hui qu'il y a encore 40 ans.

Deuxièmement, Neuchâtel, le plus petit des cantons romands, a toujours été surreprésenté. Le phénomène est complexe et mériterait qu'on s'y arrête.

¹ Consulter en particulier Michel BAETTIG, *Genève doit-elle rester suisse?*, Lausanne, 1986.

Enfin, les cantons mal lotis, Fribourg, Valais et Genève, connaissent des destins historiques contrastés. Au XIX^e siècle, Genève a été présent normalement à Berne. Paradoxalement au moment où son importance s'affirme, son absence sur la scène fédérale s'accroît. Genève était en 1850 le plus petit canton romand du point de vue de la population. Dès la fin du XIX^e siècle, suite à la poussée urbaine, il passe au deuxième rang. Si, en 1950, le canton compte encore deux fois moins d'habitants que son voisin lémanique, l'écart s'amenuise ensuite. Quant à Fribourg, il a eu droit à une bonne représentation durant la première moitié du XX^e siècle (indice identique à celui de Vaud). Et le Valais est même mieux coté que Vaud après 1950.

II. Que furent les trois conseillers fédéraux genevois?

A. Jean-Jacques Challet-Venel (1864-1872)

Personnalité aujourd'hui complètement oubliée², cet enseignant fait carrière politique dans l'ombre de James Fazy. Propulsé à l'exécutif cantonal en 1858, il est déjà conseiller national. Lorsqu'en 1864, année du cinquantenaire du rattachement de Genève à la Confédération, l'Assemblée fédérale choisit pour la première fois un Genevois, c'est Challet-Venel, élu le 12 juillet, qui est le bénéficiaire du cadeau confédéral.

Sa succession au Conseil d'Etat témoigne de l'âpreté des combats politiques du siècle passé. Deux candidats s'affrontent, James Fazy lui-même pour les radicaux, Arthur Chenevière pour les indépendants (conservateurs). Ce dernier l'emporte le 21 août à 300 voix de majorité mais le Grand Bureau électoral — en majorité radical — invalide l'élection. Alors que le cortège des indépendants parcourt la ville pour proclamer le résultat, les radicaux s'arment de fusils et même de canons pris à l'arsenal, et attendent le cortège derrière une barricade à Saint-Gervais, rue du Cendrier. Une fusillade laisse 4 morts et 8 blessés sur la chaussée. Les indépendants se replient vers l'Hôtel de Ville. Les radicaux se retranchent dans Saint-Gervais. Finalement, les

² La plus récente *Histoire de Genève* (sous la direction de P. GUICHONNET, Toulouse, 1986), ne cite même pas son nom!

deux partis se calment. Toutefois, le Conseil fédéral mandate des commissaires fédéraux. Des troupes vaudoises, bernoises, fribourgeoises ainsi que des relèves d'autres cantons occupent la ville six mois durant. Devant les assises fédérales, un procès difficile, dans un climat d'une tension extrême, aboutit, par souci d'apaisement, à l'acquittement général des prévenus.

L'échauffourée d'août 1864 est la dernière prise d'armes de l'histoire genevoise. Il est piquant, pour ne pas dire troublant, de signaler que le jour même de l'insurrection, le 22 août 1864, dans l'Hôtel de Ville occupé par les indépendants en armes, douze représentants des principales puissances signaient l'acte final du Congrès de Genève, la fameuse convention qui fonde la Croix-Rouge!

Dans de telles circonstances, les manifestations prévues pour commémorer l'union à la Suisse sont naturellement perturbées. Un comité d'organisation, présidé par le général Dufour, avait fixé à septembre l'inauguration du monument national commandé à Robert Dorer en 1863. Le monument définitif n'étant pas encore exécuté, on aurait installé une copie en réduction d'Helvetia et Genève se tenant par la taille. Suite aux troubles du 22 août, l'autorité militaire d'occupation interdit purement et simplement la fête. Inutile de préciser que pour l'image de marque de Genève, la conjugaison simultanée d'images contrastées n'est pas du meilleur effet: de la célébration confédérale à l'occupation militaire; des troubles armés sanglants à l'entreprise humanitaire; tout cela en deux mois!

Challet-Venel ne fut sans doute pas un mauvais conseiller fédéral. Ce gestionnaire habile sut maîtriser quelques dossiers financiers et monétaires délicats. Et pourtant la carrière du Genevois à Berne s'est mal terminée. N'est-il pas le seul conseiller fédéral de l'histoire à ne pas avoir été réélu alors qu'il était en fonction? Sa première réélection en 1866 s'opère de justesse après 4 tours de scrutin. En 1869, cela va un peu mieux et il passe au premier tour. Par contre tout se gâte en 1872. C'est l'année de la révision de la Constitution fédérale. Le peuple rejette un premier projet en mai par 260 mille voix contre 255 (les cantons beaucoup plus nettement à 13 contre 9). On sait que la fronde romande est l'une des causes de l'échec. Tous les cantons francophones sont du côté des rejetants. Pour le Conseil fédéral, c'est un échec cuisant qui fait éclater la crise latente au sein de l'exécutif pourtant composé exclusivement de radicaux. Le leader fédéraliste

zurichois Jakob Dubs démissionne fin mai et est remplacé par un centraliste convaincu Johann Jakob Scherer qui vient renforcer le camp des rénovateurs emmenés par l'Argovien Emil Welti. La position de Challet-Venel est dès lors délicate. Au moins a-t-il le courage de ses convictions fédéralistes. Il demeure fidèle jusqu'au bout à ses engagements en faveur des minorités³. Or, à la fin de l'année 1872, il est impossible pour un radical de soutenir des thèses antirevisionnistes face à un Conseil fédéral unanime et plus encore face à un parlement fraîchement renouvelé (élections fédérales du 27 octobre) à très forte majorité favorable à la revision, majorité qui a été obtenue par un redécoupage des cercles électoraux pour servir les intérêts des centralisateurs.

Un tel contexte doit nous conduire à nuancer l'opinion des biographes de Challet-Venel qui glosent sur «sa sortie pitoyable» de 1872⁴. On pourrait tout aussi bien parler de sortie courageuse. Le 7 décembre 1872, au deuxième tour de scrutin, il est battu par le Neuchâtelois Borel élu par 90 voix alors que le Genevois n'en obtient que 73. Or, Eugène Borel est de longue date un farouche partisan de la revision. Les Alémaniques récompensent Neuchâtel dont le parti radical a d'ailleurs été le seul parti romand à soutenir la revision de 1872! En politique, rien ne se fait au hasard! La voie est donc désormais ouverte à un aggiornamento mieux ficelé de la Constitution quoique sacrifiant les catholiques. Le nouveau texte passera la rampe en 1874 grâce au ralliement des «Welsches». Challet-Venel trop sincère et trop tolérant était un obstacle que la politique a écarté.

B. Adrien Lachenal (1892-1899)⁵

Cet avocat renommé sut conduire dans son canton une politique d'apaisement politique et religieux. Nommé en 1881 au Conseil des

³ Dans ce cas il s'agit des minorités linguistiques; dans d'autres occasions des minorités religieuses. Challet-Venel était un ami du curé Mermillod.

⁴ Thèse classique reprise récemment dans l'article Challet-Venel du *Lexikon der Schweizer Bundesräte*, Zürich, à paraître chez Artemis Verlag.

⁵ Les informations biographiques concernant Lachenal nous ont été communiquées par Irène Herrmann. Lire son article dans le *Lexikon der Schweizer Bundesräte* (à paraître).

Etats, il passe dès 1884 au Conseil national où il se montre très actif. C'est lui qui présidera l'année du six centième anniversaire de la Confédération juste avant d'être élu au Conseil fédéral où il prend la tête du Département des affaires étrangères (1892). Ses compétences sont indéniables au moment où il faut faire face à de difficiles problèmes de relations commerciales avec la France. Le radical genevois, fort de ses solides relations parisiennes, va se consacrer, non sans succès, au rétablissement des relations économiques franco-suisse. Tout naturellement, il sera président de la Confédération en 1896, l'année de l'Exposition nationale de Genève. Il dirige ensuite le Département de l'industrie, de l'agriculture et du commerce (1897) puis celui de l'intérieur (1898-99) contribuant à l'établissement de l'assurance maladie et accident ainsi qu'au rachat des chemins de fer. Par lassitude, il démissionne en 1899 sans quitter complètement Berne puisqu'il siège encore jusqu'à sa mort au Conseil des Etats.

C. Gustave Ador 1917-1919

Lorsqu'il n'était encore que conseiller national, Gustave Ador s'est vu décerner le cordon de grand officier de la Légion d'honneur. Or, l'article 12 de la Constitution fédérale proscriit les titres et décorations étrangères. Les ennemis politiques du Genevois ne manquent pas de lui rappeler. Que faire? La restitution de la décoration lui paraissant indélicate, il a tout simplement démissionné. C'était en 1902. L'anecdote situe parfaitement la personnalité de Gustave Ador, le plus brillant des trois conseillers fédéraux genevois.

Elu à 72 ans au Conseil fédéral, suite à des circonstances exceptionnelles, Gustave Ador a incarné dans les années difficiles du «fossé moral», de la fin de la guerre et de la grève générale, un des mythes les plus puissants de l'identité suisse. C'est, en effet, moins le représentant de minorités culturelles et politiques que le président du Comité international de la Croix-Rouge qui est appelé à Berne. Connu par son activité en faveur des prisonniers de guerre, acquis aux idées généreuses du président américain Wilson, Ador va jouer la carte d'une Suisse humanitaire, utile à l'Europe et au monde, malgré une neutralité mise à mal par quatre ans de guerre. Ses succès diplomatiques contribuent à orienter de manière décisive la politique extérieure

puisqu'il s'engage à fond en faveur de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, une aventure que le peuple cautionnera de justesse en mai 1920.

De sa longue carrière de parlementaire (au Conseil des Etats avant d'être conseiller national), il laisse l'image d'un défenseur passionné du libéralisme, opposé à l'étatisme et au socialisme, «qui ne sont, déclare-t-il en 1896, que décevantes illusions et mirages trompeurs»⁶. A plusieurs reprises, lui seront confiées des missions officielles à l'étranger. Ainsi, en 1916, le Conseil fédéral l'envoie à Paris pour une négociation dans le cadre de la surveillance du commerce extérieur de la Suisse par les alliés. Ses sympathies pour l'Entente sont connues. Il a combattu la Convention du Gothard et, au début de la guerre, il ne craint pas de dénoncer «la violation par l'Allemagne» de la neutralité de la Belgique et de souhaiter que la Suisse fasse entendre sa voix en faveur de la paix⁷.

N'oublions pas non plus qu'il préside le Comité international de la Croix-Rouge depuis 1910, succédant à Gustave Moynier, l'un des pères fondateurs. A son initiative est créée, en 1914, l'Agence pour les prisonniers de guerre. Elle a pour mission de centraliser les renseignements à des fins humanitaires et d'organiser des échanges de soldats grièvement blessés. Gustave Ador visite alors de nombreux camps sur tous les fronts, multipliant les contacts parfois au plus haut niveau, évitant aussi de s'immiscer dans les projets de médiation qui confèreraient un rôle politique au CICR.

Bien qu'appartenant à la minorité conservatrice-libérale, Gustave Ador est pressenti à plusieurs reprises pour entrer au Conseil fédéral. Pour réussir, sa candidature devait s'insérer dans une triple constellation. Genevoise d'abord, le canton bénéficiant, en alternance tacite avec Neuchâtel, du second siège romand; Vaud occupe, sauf exception, le premier. Encore faut-il, deuxième condition, que le candidat ait des appuis outre-Sarine. Enfin, le moment doit être favorable à une minorité politique, c'est-à-dire qu'un succès éventuel procède d'un accommodement avec les radicaux au pouvoir. Une première opportunité se présente en 1892, mais les libéraux minoritaires doivent se

⁶ *Journal de Genève*, 2 mai 1896 (discours lors de l'inauguration de l'Exposition nationale).

⁷ *Journal de Genève*, 6 août 1915 (discours du 1^{er} août à Zermatt).

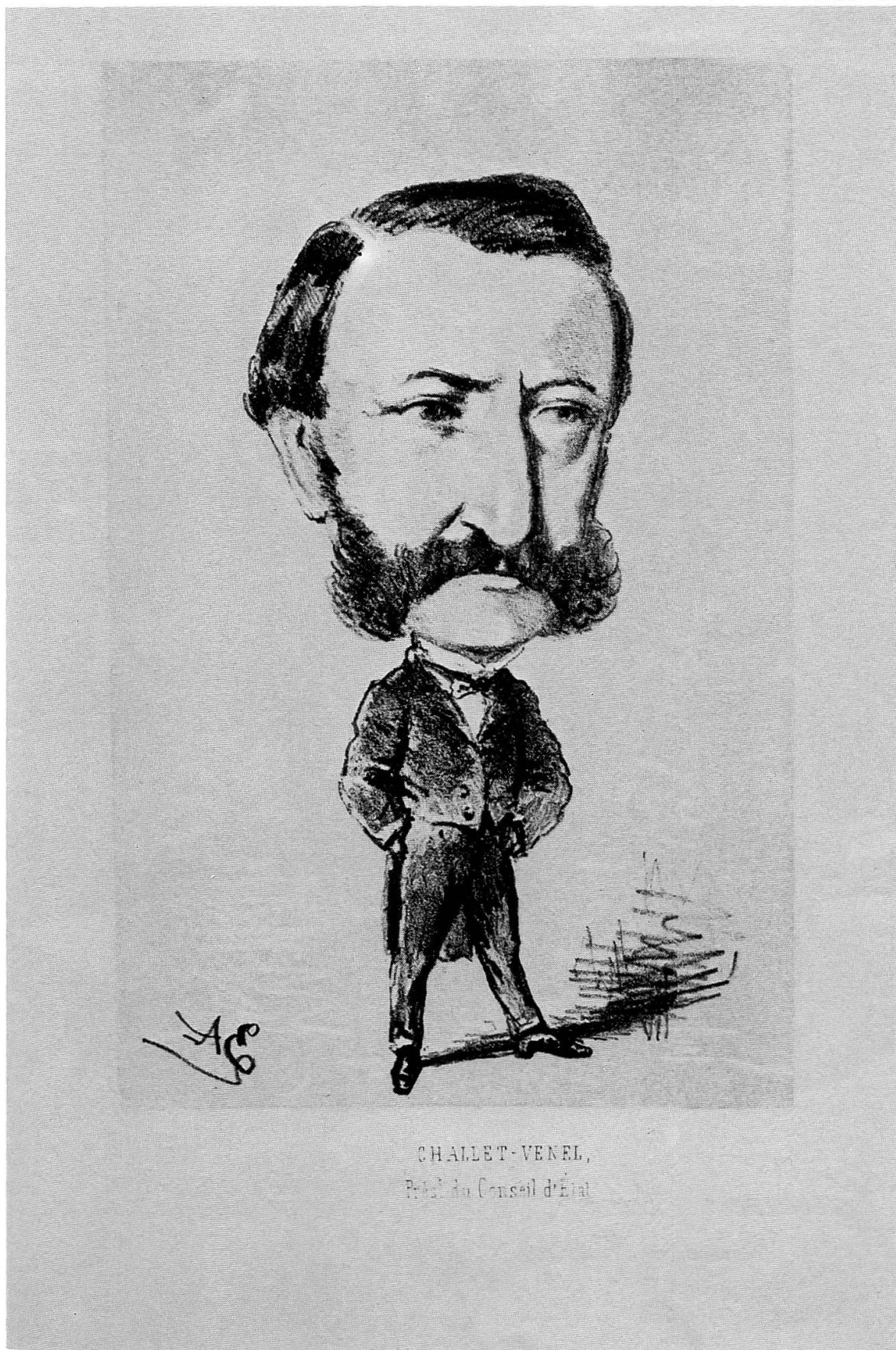
rallier à la candidature d'un autre Genevois, le radical Lachenal. Au départ de ce dernier, en 1899, Ador est sollicité par les milieux commerciaux de Zurich et Genève qui désirent la candidature d'un financier «expérimenté». Ador présente indéniablement le profil susceptible de convenir à la majorité de gauche. Cependant, il décline une candidature, probablement parce que les radicaux genevois ne lui accordent pas leur soutien. Le siège romand échoit alors au Neuchâtois Comtesse.

Il est à nouveau question d'une candidature Ador en 1913. Mais le Genevois refuse et les Romands divisés perdent leur second siège au profit de Calonder. C'est en définitive l'affaire Grimm-Hoffmann de 1917 qui va permettre une élection inopinée du libéral genevois. Le conseiller fédéral Hoffmann doit démissionner le 18 juin 1917 suite à d'imprudentes initiatives de paix, très mal reçues du côté de l'Entente. L'incident est fâcheux dans la mesure où il contribue à élargir les divisions intérieures, le «fossé moral» entre Alémaniques et Romands. C'est pourquoi, le jour même de la démission d'Hoffmann, la candidature Ador est déjà évoquée comme celle d'une personnalité capable de rétablir la confiance dans le gouvernement, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger⁸. Le 21 juin, le conseiller national en accepte le principe de sorte que le groupe libéral-démocratique (16 membres soit à peine 7% des sièges) peut revendiquer le fauteuil. De son côté, le groupe radical (133 députés) accorde massivement son soutien à Ador.

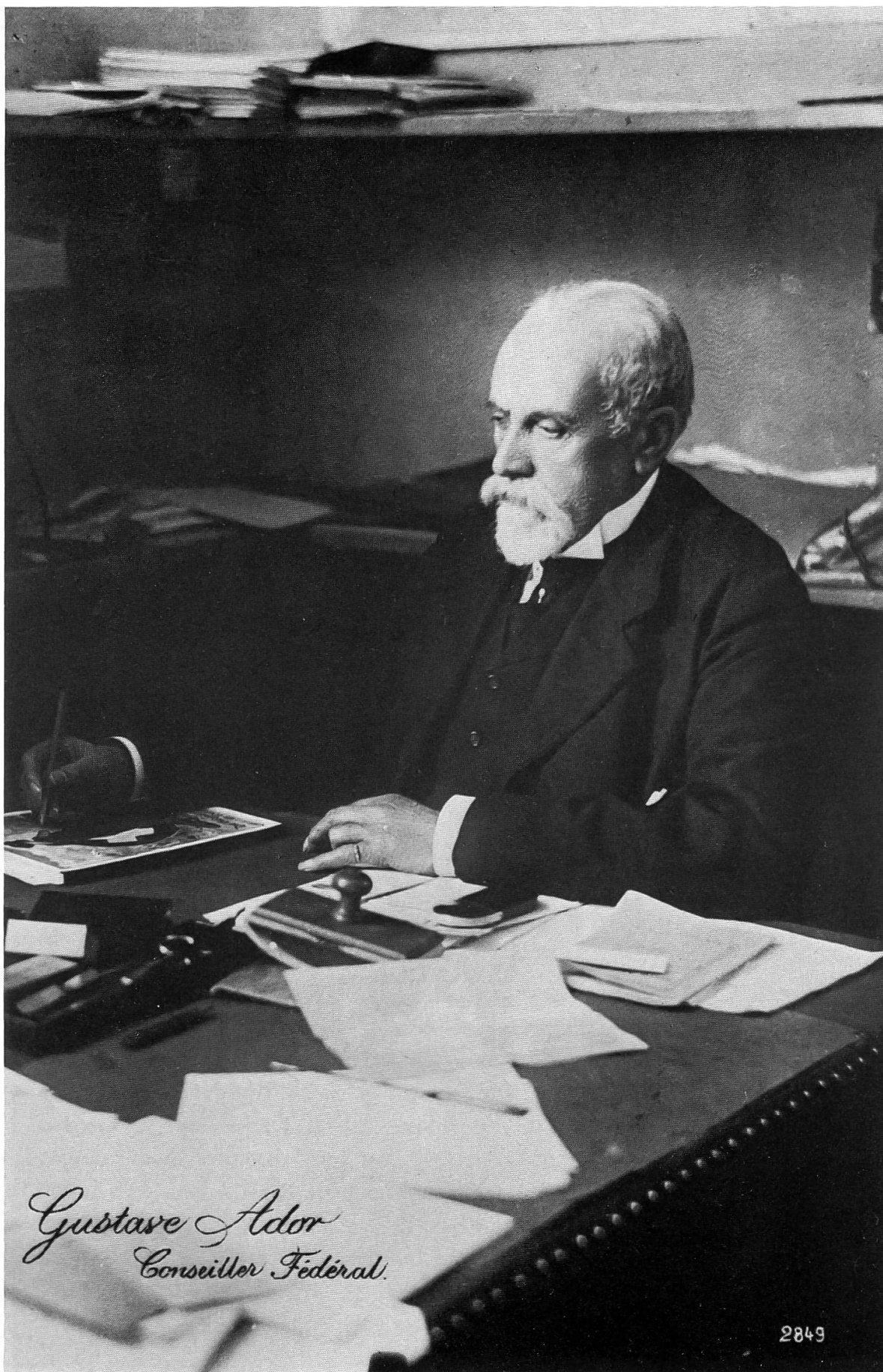
Le 26 juin, le Genevois est élu par 168 voix sur 219 bulletins distribués. Le *Journal de Genève* — Ador est membre du Conseil d'administration — résume bien le sentiment général lorsqu'il commente: «Aujourd'hui notre ami entre, la tête haute, dans le gouvernement de son pays, non pas comme le candidat d'un parti ou d'une région, mais comme l'homme de confiance du peuple suisse tout entier»⁹. Quant à Ador lui-même, il remercie les partis gouvernementaux d'avoir fait la concession d'élire le représentant d'une formation minoritaire. Il affirme sa volonté de «travailler à l'apaisement et à l'union entre Confédérés».

⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, 19 juin 1917.

⁹ *Journal de Genève*, 27 juin 1917.



Jean-Jacques Challet-Venel



Gustave Ador



Adrien Lachenal

Ador avait mis comme condition à son entrée au Conseil fédéral de diriger le Département politique. On le lui accorde pour six mois. Ensuite, il prend la tête du Département de l'intérieur qu'il dirige depuis 1918 lorsqu'il est élu président de la Confédération pour 1919. L'ordre logique a été bousculé en signe d'hommage à la personnalité du Genevois.

Bien que titulaire du Département politique pendant une demi-année seulement, Ador exerce une influence prépondérante sur les options décisives de l'immédiat-après-guerre. Quel contraste, en effet, entre l'inconsistance de la présence suisse sur la scène internationale, présence dont on se croit dispensé sous prétexte de neutralité, et la nouvelle politique active inaugurée par Ador et illustrée ensuite par Motta. Peu après l'élection du Genevois, le président Schulthess pouvait encore déclarer que la Suisse mène une politique dont le principe est de ne suivre aucune politique¹⁰!

Ador chercha continuellement à rétablir la confiance de l'étranger et à améliorer l'image de marque de la Suisse. L'opinion internationale est plutôt méfiante envers les pays neutres, dont on accepte mal qu'ils soient épargnés par les souffrances de la guerre.

Mais l'œuvre principale de Gustave Ador est l'adhésion à la Société des Nations et l'inclusion de la Suisse dans le règlement des questions internationales la concernant. Une diplomatie de transition comme il la dénomme lui-même dès 1917. A la fin de l'année suivante, à peine élu président de la Confédération, il s'empresse de saluer la victoire des alliés et d'annoncer que son pays a demandé aux puissances de participer à la Conférence de la paix, parce que la Suisse, pense-t-il naïvement, «est déjà en petit le type de ce que pourra devenir l'Europe». De fait, les vainqueurs n'ont que faire de la Suisse et sa neutralité; la France songe même à abroger unilatéralement le régime des zones conçu en 1815 et étendu en 1860¹¹.

A situation exceptionnelle, moyens exceptionnels. Avant même l'ouverture de la Conférence de la paix, Ador propose au Conseil fédéral de se rendre en personne à Paris, à titre privé, donc sans

¹⁰ Discours de Schulthess le 28 juin 1917, in Archives fédérales, Berne, E 1001 (c) d 179 n° 795.

¹¹ L'analyse qui suit doit beaucoup aux volumes 6, 7/I et 7/II des *Documents diplomatiques suisses*, Berne, 1981, 1979 et 1984. On s'y référera pour les pièces originales du dossier SDN notamment.

instructions officielles. A vrai dire, un bouleversement des pratiques, puisqu'il est hors de question que le président de la Confédération en exercice se rende pour des raisons privées à l'étranger. D'ailleurs, le voyage prendra vite des allures de déplacement officiel. Au cours de cette première mission (21-29 janvier 1919), Ador rencontre Clemenceau, Lloyd George, le colonel House et Wilson. A ce dernier, il ne manque pas de rappeler que la Suisse est «comme un modèle réduit mais consolidé par l'expérience des siècles, de la future Société des Nations». Le président de la Confédération annonce que son pays souhaite faire partie de la SDN et émet le vœu de participer à certaines négociations (les questions ferroviaires et de navigation en particulier). La mission n'eut cependant pas les résultats escomptés.

Juste avant que le Conseil suprême des Puissances alliées n'adopte le Pacte et ne transmette à l'Allemagne les conditions de paix, les observateurs suisses (les professeurs Hubert et Rappard) télégraphient à Berne pour que le président Ador se rende une nouvelle fois de manière impromptue à Paris afin d'intervenir auprès de Clemenceau (seconde mission Ador 28 avril-3 mai 1919). C'est l'interprétation de l'article 21 du Pacte et de l'article 435 du Traité de Versailles qui suscite les inquiétudes helvétiques. A ses interlocuteurs, Ador explique que pour adhérer à la SDN, la Suisse a besoin d'assurances concernant le maintien de la neutralité. Il obtient surtout une modification de l'article 435 qui prévoyait une abrogation pure et simple des stipulations des traités de 1815 relatifs à la neutralisation de la Savoie et aux zones franches. La version nouvelle précise que si les stipulations en question ne correspondent plus aux circonstances actuelles, elles n'en constituent pas moins des «engagements internationaux pour le maintien de la paix» et que la Suisse et la France devront régler le régime des territoires concernés «d'un commun accord». Désormais, la bataille pour l'entrée dans la Société des Nations semble devoir se dérouler en Suisse. Il s'agit, en effet, de vaincre une opinion méfiante. Le Message du Conseil fédéral est approuvé par les Chambres le 4 août. Il définit les principes de la «neutralité différentielle» avec sa fameuse distinction entre «neutralité» et «politique de neutralité».

Très vite, Ador va se retirer du gouvernement. Déjà, au milieu de l'été 1919, il annonce qu'il déclinera une réélection, en invoquant la fatigue et l'âge. A peine libéré de ses responsabilités, le voici rappelé au service de la Confédération. En effet, tout au début de l'année

1920, une note du Conseil suprême réserve l'examen de l'interprétation que fait la Suisse des articles 21 et 435. Une action diplomatique s'impose et Motta songe tout naturellement à l'ancien conseiller fédéral pour obtenir une déclaration officielle de reconnaissance de la neutralité. Une troisième mission à Paris (19-26 janvier 1920) n'aboutit pas pour des raisons formelles. C'est à Londres (quatrième mission Ador, 9-15 février 1920), que le Genevois obtiendra un nouveau succès. Devant le Conseil de la Société des Nations, il plaide la spécificité de la situation suisse et, le 13 mars, la résolution de Londres lève les dernières ambiguïtés pesant sur la compatibilité entre la neutralité perpétuelle et l'entrée dans la SDN. Motta exploitera largement ce succès qui fut l'un des arguments décisifs des partisans du oui à la SDN.

Durant les dernières années de sa vie, l'ancien conseiller fédéral remplit encore divers mandats au service des grandes idées humanitaires: Président de la Conférence financière internationale de Bruxelles, délégué suisse à l'Assemblée de la SDN de 1920 à 1925, président d'honneur de la deuxième session en 1921, reprise de la présidence du CICR qu'il avait déléguée durant son mandat fédéral. Il s'épuisera en voyages et en rencontres, profondément affecté par le dualisme né de la fondation en 1919 de la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge. Il décédera le 31 mars 1928.

L'action de Gustave Ador a des répercussions qui dépassent la durée très courte de son mandat à Berne. Son inclination pour la cause de l'Entente et ses relations internationales furent utiles à la Suisse dans le contexte historique de l'immédiat-après-guerre. Mais Ador ne réussit pas à gagner la confiance de l'Allemagne. Le cours du conflit ayant commencé à se modifier en faveur des alliés durant l'année 1917, certains incidents ne purent pas être exploités pleinement par les partisans des Empires centraux. En octobre 1917, une campagne de la presse allemande accuse Ador d'avoir violé la neutralité par des déclarations empruntant par trop nettement le langage de l'Entente. Nouvel incident en mars 1918 lorsqu'une indiscretion à la Commission de neutralité du Conseil national laisse entendre qu'Ador aurait communiqué à l'Italie des renseignements confidentiels sur l'offensive allemande de l'automne précédent. Les faits furent démentis et l'affaire

close¹². Même si les accusations contre le Romand sont dénuées de fondement et doivent être interprétées comme un effet de la germanophilie latente en Suisse alémanique¹³, reste que la solidarité du Conseil fédéral s'est clairement manifestée. Assurément, le Genevois a su s'imposer tel un véritable homme d'Etat, l'un des rares conseillers fédéraux à avoir acquis une stature internationale.

III. Pourquoi une représentation inégalitaire ou les spécificités de la vie politique genevoise?

Lorsqu'on examine la succession des conseillers fédéraux romands, on s'aperçoit qu'avant 1920, une sorte de règle d'alternance préside à la désignation. Une alternance qui ne sera plus respectée par la suite mais qui, lorsqu'elle était en vigueur, assurait Genève d'une représentation convenable.

Nous avons admis plus haut qu'une présence vaudoise était en principe logique jusqu'en 1950 (cela ne voulant pas dire qu'elle soit obligatoire). Dans cette hypothèse, le deuxième conseiller fédéral romand appartient alternativement à l'un des autres cantons francophones.

Au XIX^e siècle, l'alternance joue relativement bien en faveur de Genève et Neuchâtel. Rappelons que jusqu'en 1891, année où un catholique conservateur entre au Conseil fédéral (Josef Zemp, le Lucernois), l'exécutif est entièrement composé de radicaux. Ensuite, de 1891 à 1919, il y aura 6 radicaux et un catholique. Par conséquent, seuls les cantons romands à forte majorité radicale ou libérale peuvent prétendre à un siège. C'est le cas à Neuchâtel et à Genève. Challet-Venel est élu en 1864; lui succède le Neuchâtelois Borel en 1872, remplacé par un autre Neuchâtelois Droz auquel succède un Genevois, Lachenal, en 1892, lui-même remplacé par le Neuchâtelois Comtesse.

Après 1919, la situation se complique: il y a deux catholiques conservateurs au gouvernement, bientôt, un agrarien (Minger en 1929), puis un socialiste en 1943 et enfin la formule magique en 1959 (2 radicaux, 2 conservateurs, 2 socialistes et 1 agrarien). Autrement

¹² Archives fédérales, Berne, E 2001 (A) 706.

¹³ Un exemple dans la *Neue Zürcher Zeitung*, 11 mars 1918.

dit, l'équation est de plus en plus complexe, l'équilibre entre langues et tendances politiques de plus en plus difficile à réaliser (alors qu'au XIX^e siècle, au temps du radicalisme dominant, seul le facteur d'équilibre régional intervenait). En d'autres termes encore, les chances pour un Genevois d'accéder au Conseil fédéral sont nettement moins nombreuses au temps de la démocratie consensuelle.

Examinons maintenant la constellation favorable à l'élection d'un conseiller fédéral genevois. Il faut tenir compte de deux types de conjoncture politique: d'abord une conjoncture interne, ensuite une conjoncture politique extérieure.

A. Pour avoir des conseillers fédéraux, il faut une vie politique très stable à l'intérieur du canton

Il est nécessaire d'avoir dans le canton une présence forte et continue des partis gouvernementaux qui servent de vivier au Conseil fédéral. Or Genève se distingue assez nettement des autres cantons romands quant à la couleur de ses régimes politiques. Vaud au XIX^e siècle a toujours un gouvernement à majorité radicale: 9 radicaux sur 9 conseillers d'Etat de 1845 à 62; 4 radicaux sur 7 entre 1862 et 1878; 6 radicaux sur 7 de 1878 à 1892; 6 sur 7 de 1892 à 1917 et 5 radicaux sur 7 de 1917 à 1945; ensuite, de 1945 à 1962, 5 sur 7 et au pire 4 sur 7. Autrement dit une majorité très confortable d'un seul parti jusqu'au 6 février 1955 où pour la première fois depuis 1845, le grand parti radical perd la majorité au Conseil d'Etat. Dès lors, le multipartisme devient la règle avec une sorte de partage proportionnel des responsabilités gouvernementales (à l'époque entre radicaux, agrariens, socialistes et libéraux).

A Fribourg, un gouvernement à majorité conservatrice dominante 7 conseillers d'Etat sur 7 (parfois 6 sur 7) jusque dans les années 50; 5 sur 7 avant l'arrivée des socialistes au début des années 70. Situation du même type à Neuchâtel (prédominance radicale de 1848 à 1941) et en Valais.

Jusqu'aux années 60-70, nous avons donc partout en Suisse romande des régimes où le même parti est soit hégémonique (domination sans concurrence à Neuchâtel, Fribourg et Valais) soit prédominant (ce qui implique quelques concessions à des partis minoritaires)

comme dans le canton de Vaud. Durant la période plus récente se généralise un système de parti majoritaire avec partage proportionnel des responsabilités gouvernementales¹⁴. Or, la plupart des conseillers fédéraux romands appartiennent à des partis hégémoniques ou dominants.

Par contre, Genève se distingue par une vie politique beaucoup plus contrastée. Avec Bâle-Ville et le Tessin, Genève est l'un des rares cas dans la politique suisse où l'on observe une rotation des partis au pouvoir. Cela signifie que ce n'est pas toujours le même parti qui est en situation hégémonique, prédominante ou majoritaire. A Genève, au XIX^e siècle, l'hégémonie ou la prédominance se partage entre radicaux et libéraux conservateurs (sous les étiquettes propres à Genève d'indépendants puis de démocrates). Au XX^e siècle, il y a même un gouvernement à majorité socialiste de 1933 à 1936. C'est d'ailleurs une première en Suisse. Autre spécificité genevoise qui contribue à expliquer l'instabilité politique: l'étendue des droits démocratiques. Premier canton à faire élire son gouvernement par le peuple, Genève s'impose une fréquence de renouvellement de l'exécutif plus grande qu'ailleurs avec des mandats très courts. Les fluctuations rapides de majorités conduisent à l'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection du Grand Conseil en 1892. C'est aussi une première, Genève ayant joué un rôle de pionnier avec le Tessin, autre canton instable qui expérimente précocement la représentation proportionnelle. Cette instabilité politique est un facteur essentiel pour comprendre la difficulté de faire émerger des personnalités bien profilées, auxquelles le temps est laissé de s'affirmer, à savoir une longue présence ininterrompue au gouvernement cantonal. Ceci est essentiel en politique: les mandats fractionnés de personnalités qui partent et reviennent au gré des fluctuations de majorité sont de mauvais augure.

B. Ne pas oublier que les Alémaniques sont les arbitres

Si le facteur interne, à savoir les conditions politiques peu favorables à l'émergence durable de personnalités est important, c'est par ses

¹⁴ Sur cette typologie, consulter E. GRUNER, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern, 1969.

répercussions extérieures. Ce ne sont pas les Genevois qui élisent seuls leur conseiller fédéral. Mais bien les parlementaires fédéraux qui sont éventuellement amenés à faire confiance aux Genevois. Comme l'écrivent un peu abruptement deux pamphlétistes, «aucun Suisse latin n'a de chance d'être élu sans l'agrément des Alémaniques»¹⁵. Dans cette optique, la présence genevoise aux Chambres est très importante. Or, l'instabilité politique intérieure à la République se répercute sur la députation genevoise à Berne. Les modifications sont fréquentes. Voyez par exemple le nombre de conseillers nationaux. Genève compte proportionnellement au nombre de sièges un plus grand nombre de conseillers nationaux que les autres cantons romands¹⁶. Cela signifie en clair que la longévité parlementaire est réduite à cause des changements de majorité. En effet, Genève connaît les renouvellements complets ou partiels de députation parmi les plus fréquents en Suisse! De plus, la députation genevoise est la plus panachée des députations romandes de 1848 à nos jours. Or, une députation qui ne fait pas bloc ne peut pas imposer ses vues au Parlement. Si l'on prend les 100 députés qui ont siégé le plus longtemps de manière ininterrompue à Berne de 1848 à 1918, on ne trouvera aucun Genevois (mais 6 Vaudois, 3 Fribourgeois, 3 Valaisans, 2 Neuchâtelois). Dans cette situation singulière, Genève est accompagné de Zoug et des deux Appenzell, soit des cantons qui n'ont qu'un seul conseiller national (alors que Genève en a 8 déjà avant 1920)¹⁷. C'est donc encore une fois l'instabilité politique genevoise qui empêche les représentants dans la capitale de se manifester par la continuité de leurs mandats.

L'absence d'homogénéité de la députation fait que les Genevois sont rarement unanimes quand il s'agit de soutenir une personnalité (on l'a vu à propos de Ador): des situations curieuses où les rivalités électorales locales empêchent qu'on se mette d'accord sur une candidature unique pour un siège au Conseil fédéral. Où est la solidarité genevoise?

¹⁵ A. CHARPILLOZ et G. GRIMM, *La Romandie dominée*, Lausanne, 1982, P. 77.

¹⁶ Nous utilisons les biographies précieuses rassemblées par E. GRUNER, *L'Assemblée fédérale suisse 1849-1920*, Berne, 1966.

¹⁷ G. ANDREY, «Personnalité politique et carrière parlementaire», in *Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag*, Berne, 1975, p. 265-297.

La grande difficulté reste de pouvoir présenter la personnalité profilée qui appartienne au bon parti (un parti gouvernemental) au bon moment. Avoir le profil, avoir le format comme on dit familièrement. Il faut lire à ce propos le petit livre publié par Léon Savary en 1958¹⁸. L'auteur y explique à un épicier, Jean-Louis Trublet, comment réussir à Berne:

«Il nous faut maintenant, Jean-Louis Trublet, parler du Conseil fédéral. Vous n'en ferez jamais partie, j'aime autant vous le dire tout de suite, parce que vous n'avez pas le format. Pour être conseiller fédéral, il faut: ou bien être docteur en droit et avocat et diriger une grosse étude dans une des principales villes du pays; ou bien être administrateur délégué d'une importante société industrielle; ou bien être un de ces riches paysans qui ne touchent jamais au fumier mais qui possèdent un domaine opulent, dans un des cantons du Plateau; ou bien encore, être secrétaire d'un des syndicats qui régissent aujourd'hui la vie économique. Il y a, naturellement, des exceptions. Mais, comme votre excellent instituteur vous l'a certainement laissé entendre, à l'époque où vous florissiez à l'école primaire, l'exception confirme la règle. On a vu accéder au Conseil fédéral un helléniste; oui, mais c'était tout de même un juriste. On y a vu venir un homme qui n'avait jamais rien fait, dans quelque domaine que ce fût; oui mais c'était un gentilhomme. On y a vu parvenir des colonels; oui mais les colonels, chez nous, ont généralement une autre profession. J'en ai connu un qui tenait tout simplement un bordel. Il est vrai qu'il n'était que lieutenant-colonel.

Le format est difficile à définir. Le format idéal consiste à être radical, protestant, franc-maçon, juriste, homme d'affaires, propriétaire, membre de plusieurs conseils d'administration, conseiller national depuis au moins six à huit ans, si possible officier supérieur, ... marié, père d'au moins deux enfants, déiste sans piété excessive, anticomuniste résolu (quitte à traiter avec les Soviets si ça rapporte), éventuellement lauréat des concours de tirs et de gymnastique — cette dernière exigence n'étant d'ailleurs pas implacable. Il y a des variantes. Un député KK¹⁹ peut devenir conseiller fédéral, nous en avons eu de nombreuses preuves. Mais enfin, je vous ai indiqué le gabarit actuel».

Avoir le format ou ne pas l'avoir. Telle est la question. Le cas de Ador est donc atypique puisqu'il est le seul à avoir été conseiller

¹⁸ L. SAVARY, *Voulez-vous être conseiller national?* Lausanne, 1958.

¹⁹ KK = Katholisch-konservativ.

fédéral sans appartenir au parti dominant. Et on a vu que sa candidature avait échoué à plusieurs reprises pour cette raison. Ce type de situation implique qu'un parti gouvernemental renonce à l'un de ses sièges. En 1917, il aura fallu qu'un scandale éclabousse le parti radical pour que ce compromis soit possible. Et il y aurait d'autres exemples de Genevois qui auraient pu se faire élire s'ils n'avaient pas appartenu à un mauvais parti. Pensons à Albert Picot qui, contrairement à la règle, est un beau modèle de longévité politique: 22 ans au Conseil d'Etat de 1931 à 1954; 20 ans à Berne! Un spécialiste des questions économiques et financières qui s'était taillé un profil fédéral: la preuve, il eut l'honneur de présider le Conseil national (la plus haute magistrature de notre pays) en 1948, l'année hautement symbolique du centenaire de l'Etat fédératif. Or, le seul défaut d'Albert Picot a été de ne pas appartenir au bon parti: il était conservateur, figure de proue du parti libéral, soit un groupe minoritaire aux Chambres fédérales et seule la défection du groupe PAB qui devait fournir le président pour 1948 a permis l'accession du Genevois au perchoir.

Sans doute ne faudrait-il pas négliger à ce stade de l'analyse les situations personnelles d'éventuels candidats. Un Genevois bien placé dans son canton est-il disposé à tout quitter pour les honneurs fédéraux? Rien n'est moins sûr. La langue peut aujourd'hui constituer un frein non négligeable. Elle ne l'était pas autrefois. Des 69 conseillers nationaux genevois d'avant 1920, près de la moitié a eu des contacts avec l'aire culturelle germanophone, notamment en séjournant dans des universités allemandes, Heidelberg en particulier. Quoi qu'il en retourne, de tels facteurs ne mettent pas en cause la thèse fondamentale défendue par cette communication. Contrairement à un certain nombre d'idées reçues, on peut affirmer que si Genève n'a pas de conseiller fédéral, ce n'est pas par ostracisme confédéral. Cette situation regrettable s'explique d'abord par les spécificités de la vie politique et, paradoxalement, parce qu'on a peut-être ici à Genève plus d'attachement à la démocratie qu'ailleurs.

